

Maciej Perkowski

Samostanowienie a Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej: przyczynek do dyskusji

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 1, 257-275

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Maciej Perkowski

Uniwersytet w Białymstoku, Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego

Samostanowienie a Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej. Przyczynek do dyskusji

Słowa kluczowe: Partnerstwo Wschodnie, samostanowienie, rosyjska strefa wpływów.

Obserwując międzynarodową promocję praw człowieka i ich ochrony – łatwo odnieść wrażenie, że każdy niemal aspekt aktywności podmiotów prawa międzynarodowego ma lub może mieć związek z prawami człowieka. Z jednej strony to dobrze, gdyż w ten sposób obok celów *sensu stricte* osiąga się cele *sensu largo*. Można to ująć jako paradygmat progresywnej ustawiczności – nigdy dość promocji praw człowieka! Z drugiej jednak strony zachodzi tu swoista deprecjacja pojęcia, utrata jego „ostrości”, a przez to rzeczywisty spadek znaczenia w praktyce... Wynikający stąd dylemat można rozwiązać, jeśli promocji praw człowieka towarzyszy ich konkretyzacja i profesjonalizacja systemu ochrony. Tak też raczej się dzieje we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Do podjęcia pogłębionych analiz całości zarysowanej problematyki nie czuję się uprawniony, a i zamysł przyjęty dla tego opracowania ma całkiem odmienną postać. Poruszyć zamierzam dwa zagadnienia – samostanowienie i Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej, przyjmując tezę o ich współzależności.

O samostanowieniu

W duchu dekolonizacji Zgromadzenie Ogólne NZ w rezolucji 2200/A/XXI z 16 grudnia 1966 r. uchwaliło Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (zwane dalej Paktami Praw Człowieka). Mają one charakter wielostronnych umów międzynarodowych. Choć regulują jednostkowe prawa człowieka, w swoim art. 1, wyodrębnionym w samodzielnej części, omawiają zbiorowe prawa i obowiązki, składające się na zasadę samostanowienia narodów. Z regulacji tej wynika, że wszystkie „narody” mają prawo do samostanowienia, z mocy którego swobodnie określają swój status polityczny i swobodnie zapewniają swój rozwój gospodarczy, spo-

łeczny i kulturalny. Ponadto mogą one swobodnie rozporządzać dla swoich celów swymi bogactwami i zasobami naturalnymi bez uszczerbku dla jakichkolwiek zobowiązań, wynikających z międzynarodowej współpracy gospodarczej, opartej na zasadzie wzajemnych korzyści, oraz prawa międzynarodowego i w żadnym przypadku nie mogą być pozbawione swoich własnych środków egzystencji. Z kolei państwa-strony, wedle regulacji art. 1, będą popierały realizację prawa do samostanowienia i będą szanowały to prawo, zgodnie z samą Kartą NZ¹. Ranga umowy międzynarodowej i normatywny kształt art. 1 obu Paktów Praw Człowieka z 1966 r. są z punktu widzenia doktryny prawniczej bezsporną zaletą tej regulacji, zwłaszcza że większość państw związało się Paktami.² Komentatorzy wskazują, że regulacja ta szła dalej, niż ówczesne prawo zwyczajowe.³ W przeciwieństwie do tego ostatniego, ograniczającego się do dekolonizacji, Pakty Praw Człowieka zaprezentowały uniwersalną koncepcję samostanowienia. Stanowiły też istotny bodziec do dalszego rozwoju prawa zwyczajowego, które w dość krótkim czasie uwzględniło uniwersalny charakter zasady samostanowienia narodów.⁴ Treść ówczesnego prawa zwyczajowego w odniesieniu do zasady samostanowienia narodów doskonale odzwierciedla deklaracja zasad prawa międzynarodowego z 1970r.⁵ Trzeba było jednak dwóch dekad, by uniwersalny charakter zasady samostanowienia narodów potwierdziła praktyka.

Prawo do suwerennego państwa legło u podstaw wielu nowych państwowości na obszarach byłego ZSRR i byłej SFR Jugosławii. Doszukiwanie się podstaw prawnych powstania wyżej wymienionych, nowych państw w prawie wewnętrznym byłego ZSRR i byłej Jugosławii nie znajduje uzasadnienia. Po pierwsze, stosowne zapisy konstytucyjne, na przykładzie Litwy czy Kosowa, można uznać za martwą literę prawa. Poza tym pokojowy rozpad Czechosłowacji na Czechy i Słowację, mimo braku właściwego zapisu w czechosłowackiej konstytucji, zdaje się dowodzić tezy, iż nie należy doszukiwać się podstaw powstania nowych państw europejskich w prawie wewnętrznym ich państw–poprzedników. Bez wątplenia chodzi tu o prawo „narodów” do samostanowienia. Na szczególną uwagę zasługuje też fakt, że społeczność międzynarodowa, uznając podmiotowość między-

¹ B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Wydawnictwo Comer, Toruń 1993, s. 25 i n.

² L. Antonowicz, *Samostanowienie narodów jako zasada prawa międzynarodowego*, „Annales UMCS”, 1996, nr 43, s. 70. Należy podkreślić, że w początkowej fazie, wbrew oczekiwaniom, jedynie niewielka liczba państw przyjęła zobowiązania w nich zawarte. W związku z tym większa część społeczności międzynarodowej była w owym czasie związana jedynie mało precyzyjną treścią zasady samostanowienia narodów, zawartą w Kartie NZ.

³ A. Cassese, *Self-determination of peoples. A legal reappraisal*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, p. 65.

⁴ T. M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, „American Journal of International Law”, 1992, Vol. 86, p. 58.

⁵ A. Cassese, *Political Self-Determination – Old Concepts and New Developments*, w: tenże, *UN Law Fundamental Rights. Two Topics in International Law*, Sijthoff & Nordhoff, Leyden 1979, p. 137 & n.

narodową nowych państw, położyła nacisk na ich demokratyczny ustrój.⁶ W doktrynie dominuje pogląd, że prawo do samostanowienia ma aspekt zewnętrzny, polegający na prawie do państwowości, i aspekt wewnętrzny, polegający na prawie „narodu” do swobodnego wyboru odpowiadającego mu statusu polityczno-prawnego oraz na prawie do rozwoju społeczno-ekonomicznego.⁷ Narzucanie ustroju przez społeczność międzynarodową byłoby więc sprzeczne z tym poglądem. Ta sprzeczność jest jednak tylko pozorna. Po pierwsze ustrój demokratyczny jako jedyny zawiera mechanizmy pozwalające na rzeczywiste i swobodne określenie przez „naród” szeroko rozumianego ustroju swojego państwa. Tym samym demokracja jest gwarancją realizacji samostanowienia w jego wewnętrznym znaczeniu oraz utrzymania trwałego efektu samostanowienia zewnętrznego. Po drugie, istnieje wątpliwość, czy na pewno zachodzi potrzeba wyróżniania samostanowienia zewnętrznego i wewnętrznego, skoro prawo międzynarodowe reguluje przede wszystkim sferę „poza państwem”.⁸ Z kolei w „sferze wewnętrznej” państwa jest ono obecne poprzez ochronę praw człowieka, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i grupowym. Przyjęcie wniosku, że treścią zasady samostanowienia narodów jest m.in. prawo do utworzenia suwerennego i demokratycznego państwa, poza tym, że odzwierciedla aktualną praktykę międzynarodową, stanowi funkcjonalne uproszczenie, tym bardziej że argumentacja komentatorów prawa międzynarodowego, zaliczających wewnętrzny aspekt samostanowienia wprost do suwerenności państwa, nie jest pozbawiona podstaw.⁹ Można zaryzykować twierdzenie, że nie tyle chodzi o aspekt wewnętrzny samostanowienia, ile o zastosowanie zasady samostanowienia narodów (w postaci prawa do utworzenia suwerennego, demokratycznego państwa) w państwach wielonarodowych nie postępujących zgodnie z nią, tj. w państwach, które nie posiadają władz reprezentujących cały „naród” terytorium państwowego, bez względu na rasę, wyznaczenie, itp. Prawo do suwerennego i demokratycznego państwa nie ogranicza się do utworzenia tegoż, ale obejmuje też prawo do jego zachowania, to znaczy, że „naród” nie może być pozbawiony państwa wbrew swej woli. W ten sposób prawo „narodu” do samostanowienia – istniejąc niezależnie od zasady suwerennej równości i zasadniczego prawa państwa do istnienia – stanowi istotne ich uzupełnienie. Można też powiedzieć, że prawo do samostanowienia „narodu” danego państwa ostatecznie decyduje o niele-

⁶ T. M. Franck, *The Emerging...*, op. cit., s. 52; Wytoczne w sprawie uznania nowych państw w Europie Wschodniej i na obszarze Związku Radzieckiego, uchwalone przez Radę Europejską w dniu 16.12.1991r., „International Law Reports”, vol. 92.

⁷ R. Mc Corquodale, *Self-Determination: a Human Rights Approach*, „International and Comparative Law Quarterly”, 1994, nr 43, p. 865.

⁸ J. Tyranowski, *Suwerenna równość, samostanowienie i interwencja w prawie międzynarodowym*, w: *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe. Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Janusza Gilasa*, pod red. C. Mika, Toruń 1997, s. 405.

⁹ J. Tyranowski, *Integralność terytorialna, nienaruszalność granic i samostanowienie w prawie międzynarodowym*, PWN, Warszawa 1990, s. 283.

galności ewentualnej aneksji jego terytorium. W doktrynie ten aspekt prawa do samostanowienia bywa określany jako defensywne, tj. wyrażające prawo do obrony całości terytorium przed agresją lub secesją.¹⁰ Na tym tle interesująco przedstawia się reakcja społeczności międzynarodowej przeciwko irackiej inwazji na Kuwejt.¹¹

Współcześnie nie mniej istotny okazał się dylemat, czy mniejszości uprawnione są do samostanowienia? W pierwszej kolejności należy ustalić, czym jest mniejszość. Przy okazji rozważań nad definicją narodu odnotowane zostało spostrzeżenie, że prawo międzynarodowe nie daje w zasadzie odpowiedzi na to pytanie. Potwierdza to przyjęta w 1995 r., w ramach systemu prawnego Rady Europy, ramowa konwencja o ochronie mniejszości narodowych, która nie zawiera pozytywnej definicji mniejszości.¹² Poza tym prawo międzynarodowe najczęściej reguluje ochronę osób należących do mniejszości, w oparciu o ich indywidualne prawa, nie chroniąc mniejszości jako grup zbiorowych.¹³ Na forum Komitetu Praw Człowieka wielokrotnie prowadzona była dyskusja nad kwestią, dlaczego mniejszości nie chroni się jako zbiorowości. Wysuwano idee, aby jako podmiot ochrony międzynarodowej ujmowana była mniejszość jako grupa społeczna. Ostatecznie Komitet interpretując art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. uznał mniejszość jako grupę za podmiot

¹⁰ W. Czaplinski, *Instytucja „Niemca” w rozumieniu art. 1161 ust. zas., obywatelstwo i prawo narodu niemieckiego do samostanowienia (na marginesie wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Teso)*, „Przegląd Zachodni”, 1990, nr 1, s. 101 i n.

¹¹ S. C. Resolution nr 660 z 2 VIII 1990 r., w: *Prawo międzynarodowe. Materiały do studiów*, red. B. Wierzbicki, Temida2, Białystok 2008, s. 45.

¹² Tekst dostępny w: „The Review”, 1995, No. 54, p. 79–87; por.: A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo praw człowieka. Zarys*, Wyższa Szkoła Handlu i Prawa, Warszawa 1998, s. 115.

¹³ A. von Egen, *Die Südtirol-Frage vor den Vereinten Nationen. Rechtsgeschichte und Dokumente – mit einer Zusammenfassung in italienischer und englischer Sprache*, Peter Lang, Frankfurt am Main–Berlin–Bern–New York–Paris–Wien 1997, s. 21 u. n.; A. J. Hanneman, *Independence and Group Rights in the Baltics: A Double Minority Problem*, „Virginia Journal of International Law”, 1995, Vol. 35, p. 485 & n.; H. Hannum, *Contemporary Developments in the International Protection of the Rights of Minorities*, „Notre Dame Law Review”, 1993, Vol. 66, p. 1431 & n.; A. Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics*, Frank Cass, London 1991, p. 21 & n.; T. Jasudowicz, *Międzynarodowe standardy ochrony mniejszości (najnowsze dokumenty wraz z wprowadzeniem i komentarzem)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 1993, nr 3, s. 375 i n.; C. Mik, *Ochrona mniejszości narodowych w prawie europejskim*, „Państwo i Prawo”, 1996, nr 3, s. 19 i n.; M. Nowak, *The Right of Self-Determination and Protection of Minorities in Central and Eastern Europe in light of the case-law of the Human Rights Committee*, „International Journal on Group Rights”, 1993, No. 1, p. 7 & n.; J. P. Schreuder, *Minority Protection within the Concept of Self-Determination*, „Leyden Journal of International Law”, 1995, No. 8, p. 53 & n.; H. Suchocka, *Charakter praw mniejszości etnicznych i językowych w świetle art. 27 Paktu praw obywatelskich i politycznych i niektórych konstytucji europejskich*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych”, 1987, nr 2, s. 97 i n.; P. Thornbery, *Self-Determination, Minorities, Human Rights: A Review of International Instruments*, „International and Comparative Law Quarterly”, 1989, Vol. 38, No. 10, p. 867 & n.

ochrony międzynarodowej. Zdaniem A. Michalskiej, była to wykładnia nabyt rozszerzająca, żeby nie powiedzieć *contra legem*.¹⁴

W praktyce można spotkać szereg quasi-prawnych lub doktrynalnych definicji mniejszości. Dla przykładu opracowany w systemie Rady Europy projekt europejskiej konwencji dotyczącej ochrony mniejszości definiował mniejszość jako „grupę liczebnie mniejszą od reszty populacji państwa, której członkowie – będący obywatelami tego państwa – posiadają etniczne, religijne lub językowe cechy różne od tych charakterystycznych dla pozostałej populacji i którzy kierują się wolą zachowania własnej kultury, tradycji lub języka”.¹⁵ Spośród definicji doktrynalnych za istotne osiągnięcia należy uznać, za C. Mikiem, definicje F. Capotoriego z 1979 r. oraz J. Dechenesa z 1985 r. Pierwszy z nich uznał, że mniejszość określają następujące elementy:

- 1) istnienie w granicach państwa dających się wyodrębnić grup ludności, mających stałe cechy charakterystyczne (etniczne, religijne lub językowe), które różnią się w sposób klarowny od cech reszty ludności;
- 2) grupy te są liczebnie podrzędne w stosunku do reszty ludności;
- 3) grupy te nie mają charakteru dominującego w społeczeństwie;
- 4) składają się one z obywateli państwa;
- 5) członkowie grupy mniejszościowej manifestują przynajmniej *implicite* więzy solidarności, które ich łączą, a tym samym manifestują wolę zachowania własnej tożsamości.¹⁶

Określenie Dechenesa z kolei mówi, iż mniejszość to: „grupa obywateli państwa, tworząca liczebną mniejszość i pozostająca w tym państwie w pozycji nie dominującej, posiadająca cechy etniczne, religijne lub językowe, które odróżniają ją od większości ludności, mająca poczucie solidarności wzajemnej, kierująca się chociażby tylko pośrednio zbiorową wolą przetrwania i celem, którym jest zapewnienie równości z większością ludności tak pod względem faktycznym, jak prawnym”¹⁷.

W doktrynie na ogół odmawia się mniejszościom prawa do samostanowienia, co znalazło wyraz w raportach specjalnych sprawozdawców Podkomitetu ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości Komisji Praw Człowieka ONZ.¹⁸ Praktyka państw w stosunku do mniejszości nie

¹⁴ A. Michalska, *Ochrona mniejszości etnicznych w świetle praktyki Komitetu Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo”, 1990, nr 6, s. 28 i n.

¹⁵ Patrz: *Proposal for a European Convention for the Protection of Minorities*, CDL/91/7, Strasbourg 1991.

¹⁶ F. Capotori, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, UN, New York 1979, E/CN. 4/Sub. 2/384/Rev. 1, p. 102, cyt. za: C. Mik, *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Wydawnictwo Comer, Toruń 1992, s. 116.

¹⁷ B. G. Ramcharan, *Peoples' Rights and Minorities' Rights*, „Nordic Journal of International Law”, 1987, Vol. 56, No. 1, p. 25.

¹⁸ A. Cristescu, *The Right to Self-Determination. Historical and Current Development on the Basis of the United Nation Instruments*, New York 1981, p. 38; H. Gros Espiell, *The Right to Self-Determination. Implementation of the United Nations Resolutions*, New York 1981, p. 9.

daje podstaw do zaliczenia ich do podmiotów uprawnionych do samostanowienia. Wręcz przeciwnie, państwa – tworząc prawne uregulowania zasady samostanowienia narodów – sformułowały w odniesieniu do mniejszości odrębne postanowienia, których treść wskazuje, że mowa w nich o jednostkowych prawach człowieka. Biorąc pod uwagę dość płynną granicę między „narodem państwa wielonarodowego” a „mniejszością” doszło obecnie do znacznego zrelatywizowania obydwu pojęć. Nie ma więc przeciwwskazań dla określenia mniejszości jako „nosicieli” prawa do samostanowienia. Tym samym istnieje także w stosunku do nich potencjalna zdolność do korzystania z prawa do samostanowienia. Samoistna podmiotowość nie jest możliwa, gdyż mniejszość, która ma prawo do samostanowienia, nie jest już mniejszością, lecz uprawnionym „narodem”.

Wiek XXI potwierdził przewidywania niektórych osób i gremiów, że przyszłość przyniesie przewartościowanie samostanowienia. Wydaje się, że dziś – bardziej, niż kiedykolwiek – utożsamia się ono z rozwojem. Warto przyrzeć się, jak ten stan narastał. Pakty Praw Człowieka, deklaracja zasad prawa międzynarodowego z 1970 r. oraz Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów z 1981 r. przewidują prawo do swobodnego kontynuowania przez „narody” swojego gospodarczego, społecznego i kulturalnego rozwoju.¹⁹ W praktyce międzynarodowej prawo do rozwoju bywa często traktowane jedynie jako prawo państwa.²⁰ Jest to raczej zbyt zawężające ujęcie. „Naród”, aby osiągnąć status uprawniający go do samostanowienia, musi spełnić szereg wymogów. Odmowa przyznania „narodom” prawa do rozwoju skutkowałaby utrzymaniem politycznego *status quo* na świecie. Tylko bowiem ciągły rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny zapewnić może „narodom” elity zdolne do ich reprezentowania i potencjał gwarantujący im efektywność w dążeniach do samostanowienia.²¹ 4 grudnia 1986 r. ZO NZ przyjęło deklarację o prawie do rozwoju.²² Zgodnie z jej treścią rozwój należy rozumieć jako proces globalny o charakterze ekonomicznym, socjalnym, kulturalnym i politycznym, zmierzający do stałego wzrostu dobrobytu ogółu ludności i wszystkich jednostek na podstawie ich aktywności i znaczącego uczestnictwa w rozwoju i sprawiedliwym podziale dóbr. Pośrednio gwarancją poszanowania prawa do rozwoju są zakazy ludobójstwa i dyskryminacji rasowej oraz szereg norm z zakresu międzynarodowej ochrony praw człowieka. W doktrynie rozwinęła się nawet teoria, zgodnie z którą szereg praw człowieka, w tym prawo do rozwoju, określa się jako

¹⁹ Szeroko na ten temat: S. R. Chowdhury, E. M. G. Denters, P. J. I. M. Waart, *The Right to Development in International Law*, Martinus Nijhoff Publisher, The Hague/Boston/London 1992.

²⁰ *The Realization of the Right to Development. Global Consultations of the Rights to Development as a Human Right*, Human Rights UN Publications 1991, nr 2, p. 33,45; z kolei koncepcja *sustainable development* dotyczy państw.

²¹ Elity rozumiane jako zbiór osób, które z uwagi na swe szeroko rozumiane kompetencje mają istotny wpływ na funkcjonowanie „narodów”; por.: J. Sztumski, *Elity, ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1997, s. 15.

²² *The Realization...*, p. 65 & n.

prawa człowieka III generacji.²³ A. Łopatka podaje, że prawo do rozwoju jest niezbywalnym prawem człowieka, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i grupowym oraz, że zakłada ono pełną realizację prawa narodów do samostanowienia i wykonywania prawa do niezbywalnej i stałej suwerenności nad swoimi bogactwami i zasobami naturalnymi.²⁴ To ostatnie prawo znalazło się też w Paktach Praw Człowieka z 1966 r. oraz w Afrykańskiej KPCiL z 1981 r.²⁵ Obserwując praktykę międzynarodową wypada przyznać rację tym przedstawicielom doktryny, którzy traktują to prawo jako prawo suwerennych państw, a jako prawo „narodów” zaliczają je, co najwyżej, do sfery postulatów.²⁶ W praktyce, w tym wypadku nie tyle chodzi o prawo do bogactw, ile o same bogactwa. Aby prawo do bogactw nie było martwą literą, musi istnieć po stronie podmiotów uprawnionych rzeczywistość, a nie tylko deklarowana zdolność do ich zabezpieczenia. Dysponowanie przez „narody” bogactwami naturalnymi i zasobami mineralnymi terytoriów, które zamieszkują, jest więc ściśle zależne od ich efektywności, a w ostatecznym rozrachunku od ich prawnej zdolności państwowotwórczej. Niekiedy odnosi się jednak wrażenie, że duże i silne państwa zmagają się z pokusą siłowego „stawiania sprawy” i z trudem kontynuują ekspansję gospodarczą wobec krajów słabszych, acz hojniej wyposażonych w bogactwa naturalne. Nie znaczy to, że konflikty na tle samostanowienia odeszły do historii...

Zmiany na mapie politycznej świata, zaistniałe na początku lat 90. XX w. wskazały na instytucję, która, zdaniem wielu, znajdowała się poza prawem międzynarodowym²⁷. Mowa tu o secesji integralnej części terytorium państwowego. Przypomnijmy, że zgodnie z deklaracją zasad prawa międzynarodowego z 1970 r. obszary zależne nie wchodzą w skład tego terytorium. W 1970 r. w komentarzu do nieudanej secesji nigeryjskiej prowincji Biafra (wydarzenia te miały miejsce w latach 1967–1970) ówczesny Sekretarz Generalny ONZ U Thant oświadczył m.in.: „Narody Zjednoczone nigdy nie zaakceptowały i nie wierzę, by kiedykolwiek zaakceptowały instytucję secesji części terytorium państwa członkowskiego”²⁸. Wskaza-

²³ K. Drzewicki, *Prawo do rozwoju. Studium z zakresu praw człowieka*, Gdańsk 1988, s. 63 i n.; A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo...*, s. 45 i n.; C. Mik, *Zbiorowe prawa...*, s. 82 i n.

²⁴ A. Łopatka, *Prawo do rozwoju, w: Prawa człowieka – model prawny*, red. R. Wieruszewski Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wyd. PAN, Wrocław, Warszawa, Kraków 1991, s. 45 i n.

²⁵ T. Gadkowski, *Prawo do dysponowania bogactwami i zasobami naturalnymi*, w: *Prawa człowieka...*, red. R. Wieruszewski, s. 65 i n.; J. Menkes, *Prawne aspekty wykonywania stałej suwerenności państw nad bogactwami naturalnymi*, „Przegląd Stosunków Międzynarodowych”, 1988, nr 1, s. 81 i n.

²⁶ J. Tyranowski, *Integralność...*, s. 284; U. O. Umzurike, *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, „American Journal of International Law”, 1983, Vol. 77, p. 907, 911.

²⁷ R. Lefebvre, M. Fitzmaurice, E. W. Vierdag, *The Changing Political Structure of Europe. Aspects of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1991, p. 74; R. Müllerson, *International law, rights and politics. Developments in Eastern Europe and the CIS*, London–New York 1994, p. 58 & n.

²⁸ UN Monthly Chronicle 1979, nr 1, p. 36.

na praktyka państw, w szczególności związana z rozpadem byłego ZSRR, dowiodła, że takie rozumowanie w obecnej rzeczywistości prowadzić może jedynie do anomii. Skutecznie przeprowadzone secesje (np. republik bałtyckich: Litwy, Łotwy i Estonii, bądź też Gruzji czy Azerbejdżanu) były z reguły akceptowane przez ONZ²⁹. Współcześnie można oczekiwać tendencji do powstawania głównie państw secesjonistycznych, chociaż zmiany prawdopodobnie nie będą już tak gwałtowne, jak w ostatnich latach. Obecnie silne ruchy separatystyczne ujawniły się m.in. na Bałkanach (Kosowo), w Indiach (Chalistan), Kanadzie (Quebec), Somalii (Somaliland), Sudanie (Południowy Sudan), Turcji (Kurdystan), Zairze (Szaba), Angoli (Kabinda) oraz w wielu byłych republikach radzieckich (Abchazja, Czeczenia, Krym, Tatarstan).³⁰ Jak dotychczas ruchy te nie uzyskały zdecydowanego poparcia międzynarodowego. O to poparcie zabiega m.in. powstała w 1991 r. Organizacja Niereprezentowanych Narodów i Ludów (UNPO; skupia 47 członków), której działalność stanowi dobitny przykład liberalizacji podejścia państw do kompetencji wyłącznych państwa.³¹ Z drugiej strony część państw europejskich (np. Hiszpania) zdecydowanie przeciwstawia się tendencjom secesjonistycznym, nie bacząc nawet na ogólny kierunek polityki organizacji, do których należy i partnerów w tych gremiach (np. w kwestii uznania Kosowa).

Samostanowienie narodów a prawa człowieka

Zanim jednak dojdzie do tych rozważań, należy określić relacje między pojęciami „prawo do samostanowienia” i „zasada samostanowienia”. Otóż art. 1 obu Paktów Praw Człowieka z 1966 r. stanowi, że „Wszystkie narody mają prawo do samostanowienia”, podczas gdy art. 1, pkt 2 Karty NZ oraz deklaracja zasad prawa międzynarodowego z 1970 r. mówią o „zasadzie sa-

²⁹ A. de Zayas, *Selbstbestimmungsrecht und Vereinte Nationen*, w: *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt*, red. H. J. Heintze, Dietz, Bonn 1997, s. 175.

³⁰ Patrz: A. Buchanan, *Secession. The Morality of Political Divorce from Fort Sumner to Lithuania and Quebec*, Westview Press, Boulder–San Francisco–Oxford 1991, p. 151 & n.; tenże, *Self-Determination and the Right to Secede*, „Journal of International Affairs”, 1992, Vol. 45, nr 2, p. 347 & n.; L. C. Buchheit, *Secession. The Legitimacy of Self-Determination*, Yale University Press, New Haven–London 1978, p. 138 & n.; A. Heraclides, *Secession, Self-Determination and Nonintervention: In Quest of a Normative Symbiosis*, „Journal of International Affairs”, 1992, Vol. 45, nr 2, p. 403 & n.; A. M. Lloyd, *The Southern Sudan: A Compelling Case for Secession*, „Columbia Journal of Transnational Law”, 1994, Vol. 32, p. 419 & n.; G. Marchildon, E. Maxwell, *Quebec's Right of Secession Under Canadian and International Law*, „Virginia Journal of International Law”, 1992, Vol. 32, p. 583 & n.

³¹ M. C. van Walt van Praag, *The Position of UNPO in the International Legal Order*, w: C. Brölmann, R. Lefeber, M. Zieck, *Peoples and Minorities in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1993, p. 313 & n.; A. C. Zoller, *International Representation of Peoples and Minorities*, w: C. Brölmann, R. Lefeber, M. Zieck, *Peoples...*, p. 301 & n.

mostanowienia”. Jak podaje A. Michalska, analiza powyższych i innych aktów prawa międzynarodowego nie daje podstaw do ustalenia żadnych różnic pomiędzy „zasadą samostanowienia” a „prawem do samostanowienia”, zaś używanie odmiennej terminologii stanowi kwestię przypadku. Wydaje się, że jakkolwiek polaryzowanie obydwu pojęć nie jest celowe, to jednak sprowadzanie ich do wspólnego mianownika stanowi zbyt uproszczenie. W ujęciu teorii państwa i prawa „zasada” jest pojęciem szerszym, bardziej ogólnym i stanowi normę nakazującą realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu z uwagi na prawne i faktyczne możliwości.³² Jak się wydaje, zasada samostanowienia obejmuje zarówno prawo do samostanowienia, jak i odpowiadający mu obowiązek *sunt servanda*, a nawet wyznacza swoisty system norm prawnych kompleksowo regulujących problematykę samostanowienia.

Podstawowym elementem zasady samostanowienia narodów jest prawo „narodów” do samostanowienia. W tym świetle można stwierdzić, że „naród” jest podmiotem zbiorowym, skupiającym wszystkich ludzi, których łączy wspólnota terytorialna i celowościowa oraz stanowisko społeczności międzynarodowej, uznające ich za podmiot uprawniony do samostanowienia. Tu powstaje wątpliwość, czy zasada samostanowienia narodów uprawnia „narody” jako zbiorowości, czy poszczególnych ludzi działających zbiorowo? W pierwszym przypadku można byłoby mówić o zbiorowych prawach człowieka, w drugim zaś o prawach człowieka wykonywanych zbiorowo.

W prawie międzynarodowym prawa człowieka oznaczają wedle C. Mika: „sytuacyjnie rozwarstwione naturalne możliwości ludzkie, co do istoty indywidualne, ale społecznie zdeterminowane, równe, niezbywalne, czasowo trwałe, uniwersalne podmiotowo, przedmiotowo i terytorialnie (a do pewnego stopnia także kulturowo), koniecznie i zawsze wpływające z przyrodzonej każdemu człowiekowi godności osobowej”³³

Pojęcie zbiorowych praw człowieka nie występuje w wiążących dokumentach prawa międzynarodowego z dziedziny ochrony praw człowieka.³⁴ Jest ono konstrukcją stworzoną przez doktrynę prawa międzynarodowego.³⁵ Według C. Mika, trzy koncepcje zbiorowych praw człowieka zasługują na wyszczególnienie: prawa zbiorowe jako prawa zbiorowości (różnych grup ludzkich, zwłaszcza „ludów” – tym pojęciem posługuje się C. Mik), jako prawa wykonywane zbiorowo, we wspólnocie z innymi oraz jako prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne.³⁶ Zasada samostanowienia wiąże się prze-

³² T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, PiP 1988, nr 3, s. 18; por.: R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, London 1978, p. 26.

³³ C. Mik, *Zbiorowe prawa...*, s. 27.

³⁴ Por.: J. Niewerth, *Der kollektive und der positive Schutz von Minderheiten und ihre Durchsetzung im Völkerrecht*, Duncker & Humbolt, Berlin 1996, s. 55; B. Simma, P. Alston, *The Sources of Human Rights Law: Custom, Ius Cogens, and General Principles*, „American Year Book of International Law”, 1992, Vol. 12, p. 82 & n.

³⁵ K. Vasak, *Vers un droit international spécifique des droits de l'homme*, w: *Les dimensions internationales des droits de l'homme*, red. K. Vasak, Paris 1978, p. 709.

³⁶ C. Mik, *Zbiorowe prawa...*, s. 67.

de wszystkim z pierwszą spośród nich.³⁷ Ewolucję tego związku doskonale obrazuje chronologiczna analiza odnośnej praktyki ONZ.

W początkowej fazie działalności ONZ prawa człowieka i samostanowienie „narodów” postrzegano rozłącznie. Dowodzi tego fakt pominięcia zasady samostanowienia narodów w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., pomimo uprzedniego wyrażenia jej w Karcie NZ.³⁸ W rezolucji 421.V. przyjętej przez ZO NZ 2 grudnia 1950 r. prawo do samostanowienia uznane zostało za fundamentalne prawo człowieka, zaś w 1951 r. w rezolucji 545.VI. ZO ustaliło, że przyszły Międzynarodowy Pakt Praw Człowieka powinien zawierać artykuł o prawie narodów do samostanowienia, które jest warunkiem wstępnym do pełnego korzystania z wszystkich praw człowieka.³⁹ Jak podaje A. Michalska, uchwalenie tej rezolucji poprzedzone było ożywioną dyskusją. Z jednej strony zwłaszcza przedstawiciele państw kapitalistycznych podkreślali, że podmiotem zasady samostanowienia narodów nie może być jednostka, a zatem zasada ta nie powinna figurować w akcie regulującym prawa człowieka. Z drugiej strony, reprezentanci państw socjalistycznych i rozwijających się stali na stanowisku, że realizacja tej zasady jest podstawowym warunkiem korzystania przez jednostkę ze wszystkich praw i wolności. Kolejna dyskusja na tym samym polu i w odniesieniu do analogicznych treści wywiązała się na forum ZO NZ w 1955 r. Przeciwnicy umieszczenia zasady samostanowienia narodów w przyszłych Paktach Praw Człowieka powoływali się głównie na jej polityczny charakter. Argumenty zwolenników inkorporacji opierały się o *pacta sunt servanda* względem Karty NZ. Podkreślali oni ponadto nadrzędny charakter zasady samostanowienia narodów wobec praw człowieka, których realizacja nie jest możliwa bez zagwarantowania prawa do samostanowienia.⁴⁰ Ostatecznie o włączeniu do Paktów zasady samostanowienia narodów i brzmieniu stosownego jej zapisu zadecydował Trzeci Komitet ZO NZ większością 33 głosów przeciwko 12 i przy 13 wstrzymujących się.⁴¹ Przełomowe znaczenie ma wprowadzenie tejże zasady do uchwalonych 16 grudnia 1966 r. (rez. ZO NZ 2200/A/XXI) Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, których jednobrzmiące artykuły 1, zawierające regulację prawa „narodów” do samostanowienia są pierwszym, wyraźnym i prawnie wiążącym (weszły w życie odpowiednio 3 stycznia 1976 r. i 23 marca 1976 r.) skojarzeniem praw człowieka z prawami „narodów”. Od tej też chwili prawa „narodów” zaczęto coraz częściej określać mianem

³⁷ W. Czaplinski, *Instytucja...*, s. 100.

³⁸ B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa...*, s. 15 i n.

³⁹ United Nations Action in the Field of Human Rights, United Nations, New York & Geneva 1994, p. 247; por.: A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo...*, s. 60.

⁴⁰ A. Michalska, *Prawa...*, s. 71 i n.

⁴¹ *Report of the Third Committee*, General Assembly, Official Records, Annexes (X), p. 30 & n.

zbiorowych praw człowieka.⁴² Pakty Praw Człowieka łączą z prawem do samostanowienia prawo do swobodnego rozporządzania bogactwami i zasobami naturalnymi (art. 1, pkt 2), zdefiniowane uprzednio w rezolucji ZO NZ 1803 XVII z 14 grudnia 1962 r.⁴³

Późniejsza praktyka międzynarodowa ukształtowała stałą płaszczyznę łączenia prawa do samostanowienia z kategorią zbiorowych praw człowieka. Taką koncepcję kilkakrotnie prezentowało ZO NZ, m.in. w deklaracji o postępie społecznym i rozwoju z 11 grudnia 1969 r. (rez. 2542 – XXIV)⁴⁴ czy też w Karcie Ekonomicznych Praw i Obowiązków Państw z 14 grudnia 1974 r. (rez. 3281 – XXIX).⁴⁵ Jak podaje L. Antonowicz, bardzo wymowne pod tym względem są sformułowania ostatnich rezolucji ZO NZ, dotyczących zasady samostanowienia narodów jako przesłanki podstawowych praw i wolności człowieka. Autor ten powołuje się na rezolucję z dnia 23 grudnia 1994 r. zatytułowaną „Powszechna realizacja prawa narodów do samostanowienia”, która stwierdza m.in., że „powszechna realizacja prawa do samostanowienia wszystkich narodów, włączając w to narody pozostające pod dominacją kolonialną, zagraniczną lub obcą, jest podstawowym warunkiem skutecznego zapewnienia i przestrzegania praw człowieka”.⁴⁶ Do koncepcji łączenia zbiorowych praw człowieka z prawem do samostanowienia nawiązuje wspomniany uprzednio ważny dokument regionalny – Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów z 1981r., głosząca na wstępie, że realne poszanowanie praw „ludu” jest gwarancją dla jednostkowych praw człowieka. Powyższa praktyka, a nade wszystko specjalne umiejscowienie postanowień, dotyczących samostanowienia w strukturze formalnej Paktów Praw Człowieka, tzn. nie w części III, zawierającej katalog praw i wolności, a na wstępie, ujętym w dodatku jako samodzielna część I, wydaje się nadawać prawu do samostanowienia inną rangę aniżeli prawom człowieka, lokalizując je, co prawda, pośród tych praw, lecz na specyficznym miejscu.⁴⁷ Należy zgodzić się z Komitetem Praw Człowieka, że wykonanie przez zbiorowość prawa do samostanowienia w sensie swobodnego określenia jej położenia międzynarodowego jest jednym z podstawowych warunków pełnej realizacji praw człowieka, jak również warunkiem promocji i umocnienia tych praw.⁴⁸ Samostanowienie widziane jako prawo zbiorowości wiąże się ściśle z prawami jednostek i odwrotnie, poszanowanie jednostkowych praw człowieka zakłada uznanie prawa zbiorowości do

⁴² C. Mik, *Zbiorowe prawa...*, s. 74.

⁴³ Patrz: *Prawa Człowieka. Dokumenty*, Vol.1, Ossolineum, Wrocław 1989, s. 151.

⁴⁴ *Human Rights. A Compilation of International Instruments*, UN, New York 1987, p. 378 & n., w: C. Mik, *Zbiorowe prawa...*, s. 75.

⁴⁵ „Zbiór Dokumentów PISM” 1974: nr 5, poz. 52; nr 12, poz. 193.

⁴⁶ L. Antonowicz, *Samostanowienie...*, s. 74.

⁴⁷ A. Michalska, *Prawa...*, s. 79.

⁴⁸ A. Michalska, *Interpretacja Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych w świetle raportów Komitetu Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1986, nr 2, s. 13–14.

samostanowienia.⁴⁹ C. Mik uważa, że między prawami człowieka a prawami „ludów” (terminologia C. Mika) istnieją silne powiązania w płaszczyznach: ideologicznej, formalnoprawnej oraz praktycznej. Determinują one konieczność łącznego ich postrzegania, jednakże nie w ramach jednej kategorii prawnej.⁵⁰

Relacje treściowe zasady samostanowienia narodów z prawami człowieka wiążą się też z cytowaną już koncepcją praw człowieka III generacji, a w szczególności z prawem do rozwoju. Jak podaje K. Drzewicki: „samostanowienie jest fundamentalnym warunkiem wszelkiego rozwoju, a prawo narodów do samostanowienia stanowi integralną część prawa do rozwoju”. Autor ten przytacza wiele aktów prawa międzynarodowego, głównie rezolucji ZO NZ oraz Komisji Praw Człowieka NZ, potwierdzających to założenie.⁵¹

Komentatorzy prawa międzynarodowego prezentują raczej ujednoczone, lecz umiarkowane poglądy na problematykę relacji zbiorowych praw człowieka i zasady samostanowienia narodów. W sprawozdaniu dla Komisji Praw Człowieka NZ na temat historycznego rozwoju praw „narodów” do samostanowienia A. Cristescu w 1978 r. stwierdził, że prawo do samostanowienia, które jest fundamentalnym prawem człowieka, odgrywa ważną rolę w realizacji innych praw człowieka i podstawowych wolności, tworząc ogólne ramy i fundament dla implementacji i promocji praw człowieka.⁵² H. J. Heintze dostrzega niewątpliwy związek z prawami człowieka, szczególnie w świetle Paktów Praw Człowieka, twierdząc przy tym, że prawo „narodów” do samostanowienia zawiera więcej niż tylko sumę praw indywidualnych. Autor ten przedstawia jednocześnie krytykę koncepcji samostanowienia jako zbiorowego prawa człowieka. Dostrzega bowiem, że państwa podchodzą do tego zagadnienia sporadycznie i wycinkowo.⁵³ Wypada, niestety, zgodzić się z tym mało optymistycznym stwierdzeniem. Wielu przedstawicieli doktryny prezentuje podobne stanowisko, dostrzegając związek zasady samostanowienia narodów z prawami człowieka, lecz nie precyzując tego związku.⁵⁴

⁴⁹ H. Dembiński, *Samostanowienie...*, s. 117; por.: *Deklaracja z Algieru*, w: *Pour un droit...*, p. 27.

⁵⁰ C. Mik, *Zbiorowe prawa...*, s. 166.

⁵¹ K. Drzewicki, *Prawo...*, s. 85–86.

⁵² A. Łopatka, *Międzynarodowe prawo...*, s. 61.

⁵³ H. J. Heintze, *Selbstbestimmungsrecht...*, s. 34, 41.

⁵⁴ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 45; W. Czapliński, *Instytucja...*, s. 99; R. Kryś, *The Right of Peoples to Self-Determination*, „Revue de droit international, de sciences, diplomatiques et politiques”, 1985, Vol. 63, p. 292; R. Kuźniar, *Prawa człowieka i stosunki międzynarodowe*, „Sprawy Międzynarodowe”, 1998, nr 3, s. 40; R. Mc Corquodale, *Self-Determination...*, p. 868; W. Sokolewicz, *Prawo narodów do samostanowienia*, w: *Prawa człowieka – model prawny*, red. R. Wieruszewski, Zakł. Nar. im. Ossolińskich, Wyd. PAN, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 24; W. G. Vitzthum, *Völkerrecht*, WdeG, Berlin–New York 1997, s. 214; A. de Zayas, *Selbstbestimmungsrecht...*, s. 175.

Współcześnie warto zwrócić uwagę na całkiem niedawną (a w przypadku Kosowa – wręcz aktualną) praktykę związaną z uznawaniem nowych państw, powstałych z rozpadu SFR Jugosławii i ZSRR, w której jednym z wymogów stawianych uznawanym państwom było przestrzeganie praw człowieka. Dowodzi to wzrastającego znaczenia praw człowieka we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Ważność praw człowieka jest tym większa, że już kilkakrotnie ich naruszenia zostały uznane za zagrożenie dla pokoju światowego i dały RB NZ podstawę do zalecenia przeprowadzenia interwencyjnych działań zbrojnych w ramach rozdziału VII Karty NZ.⁵⁵

W chwili obecnej z pewnością można stwierdzić wzajemne związki zasady samostanowienia narodów i praw człowieka. Rozwój tych związków doprowadził do pojawienia się odrębnej jakościowo struktury praw zbiorowych – praw „narodów”.⁵⁶ Nie to jednakże – jak się wydaje – jest najważniejszym efektem relacji zasady samostanowienia narodów z prawami człowieka. Podstawowe znaczenie ma tu możliwość praktycznej implementacji *lex generalis*, czyli zasady samostanowienia, poprzez *lex specialis*, czyli normy z zakresu międzynarodowej ochrony praw człowieka, do wewnętrznego porządku państw, przez co ewentualna realizacja praktyczna tej pierwszej będzie znacznie łatwiejsza i konkretniejsza. Koło się zamyka, gdy zważymy, iż właśnie realizacja praktyczna zasady samostanowienia narodów jest podstawowym warunkiem skutecznego przestrzegania praw człowieka. Ta swoista ich koegzystencja jest faktem, zaś ewentualny rozwój zasady samostanowienia narodów z pewnością będzie związany z prawami człowieka.

Wzrastająca rola praw człowieka potwierdzona została choćby użyciem siły przeciw Jugosławii, w sprawie Kosowa, czy też działaniami Unii Europejskiej względem swego członka Austrii, w związku ze „szczególnym” składem politycznym i personalnym jej rządu powołanego po wyborach w 2000 r. W obu przypadkach podstawą były naruszenia lub obawa o naruszenia praw człowieka. Prawa człowieka to również główny „punkt zapalny” w stosunkach państw euro-atlantyckich z Chinami. Podobnie przedstawiają się analogiczne relacje z Indonezją czy państwami Afryki. Trudno odmówić słuszności promowaniu międzynarodowej ochrony praw człowieka, lecz nie można podchodzić doń bezkrytycznie, żeby nie powiedzieć bałwochwalczo. Wszak nie jest ona celem samym w sobie, lecz stanowi jedynie środek do realizacji subiektywnie odczuwanych praw poszczególnych jednostek, w ramach obiektywizujących je społeczności. Jeśli postawa państw euro-atlantyckich nie ulegnie zmianie, powstaje obawa, czy nazbyt „sugestywna” promocja praw człowieka nie będzie współcześnie tym, czym była chry-

⁵⁵ W. Czapliński, *Aktualne problemy prawa do samostanowienia*, „Toruński Rocznik Praw Człowieka i Pokoju”, 1994–1995, z. 3, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 1996, s. 95; M. Flemming, *Interwencje w prawie i w stosunkach międzynarodowych*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1993, nr 3–4, s. 17 i n.

⁵⁶ I. Brownlie, *The Rights of Peoples in Modern International Law*, w: *The Rights of Peoples*, ed. J. Crawford, Clarendon Press, Oxford 1988, p. 1 & n.

stianizacja w dobie średniowiecznych wypraw krzyżowych. Przypomnieć należy, że art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych stanowi m.in., że jednym z celów ONZ jest popieranie i zachęcanie do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie. Nieprzypadkowo zaakcentowano tam zakaz dyskryminacji. O ile bowiem samo pojęcie praw człowieka na równi z treściami prawnymi obejmuje kwestie pozaprawne (etyczne, filozoficzne, kulturowe itp.), o tyle zakaz dyskryminacji jest problemem ściśle prawnym. Promocja praw człowieka powinna więc przede wszystkim unikać ingerencji w przyjęty przez poszczególne społeczności zakres pojęcia praw człowieka, akcentując zakaz dyskryminacji w obrębie tegoż zakresu. Jednocześnie należy prowadzić stałą, długofalową kampanię informacyjną, a wręcz reklamową, z wykorzystaniem systemów komunikacji multimedialnej, która może przynieść efekt w postaci materialnego rozszerzenia zakresu pojęcia praw człowieka, nawet w społecznościach współcześnie akceptujących totalitaryzm i przemoc jako metodę postępowania w stosunkach publicznych i prywatnych.

Z zagadnieniem relacji samostanowienia z prawami człowieka wiążą się dążenia emancypacyjne Czeczenów zamieszkujących, w ramach republiki autonomicznej, fragment terytorium Rosji.⁵⁷ W tym przypadku zaakcentowania wymagają dwa argumenty władz rosyjskich, bezwzględnie zwalczających te dążenia. Pierwsza z nich to zarzucany Czeczenom terroryzm, który jako zbrodnia (szczególnie istotne naruszenie) prawa międzynarodowego wywołuje powszechną jego represję, druga to przywoływanie sprawy Kosowa z 1999 r., kiedy to państwa NATO pominęły zasadę zakazu użycia siły i bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ (poza samoobroną jedyną możliwością legalnych działań siłowych), uznając, że naruszenia praw człowieka w Kosowie zagrażają stabilności i bezpieczeństwu co najmniej europejskiemu, rozpoczęły bombardowania obiektów państwowych i cywilnych, a także sił zbrojnych Jugosławii, jako państwa odpowiedzialnego za te naruszenia. Rosja, nie bez racji twierdzi, że jeśli państwa NATO miały prawo bombardować odległą i nie związaną z nimi Jugosławię, to jej operacje wojskowe w Czeczenii (skierowane przeciwko terroryzmowi i paradoksalnie przeciwko naruszeniom praw człowieka), stanowiącej integralną część jej terytorium, są tym bardziej legalne. Słuszność rosyjskiej argumentacji nie niweluje obowiązku przestrzegania podstawowych praw człowieka i głównych reguł międzynarodowego prawa humanitarnego (przynajmniej tych odnoszących się do wewnętrznych konfliktów zbrojnych). Z kolei wspomniana interwencja w Kosowie – obok problemu jej legalności – stawia na porządku dziennym pytanie: jak daleko państwa mogą się posunąć w obronie praw człowieka, innymi słowy – czy można bombardować w imię praw człowieka?

⁵⁷ Por.: L. Usmanow, *Niepokorjonnaja Czeczenia*, Parus, Moskwa 1997.

O Partnerstwie Wschodnim Unii Europejskiej

Na przełomie maja i czerwca 2008 r. polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych zaprezentowało europejskiej opinii publicznej główne założenia Partnerstwa Wschodniego – inicjatywy przygotowanej wspólnie ze Szwecją. Bardzo szybko projekt zyskał popularność i poparcie polityczne. W konsekwencji Rada Europejska podczas posiedzenia w dniach 19–20 czerwca 2008 r. wezwała Komisję do opracowania projektu „partnerstwa wschodniego” (PW), podkreślając potrzebę zróżnicowanego podejścia, uwzględniającego charakter Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) jako jednolitych i spójnych ram politycznych. Na posiedzeniu nadzwyczajnym Rady Europejskiej 1 września 2008 r. poproszono o przyspieszenie tych prac w odpowiedzi na potrzebę wyraźnego zasygnalizowania zaangażowania UE po konflikcie w Gruzji oraz jego szerszych następstwach. Odnosząc się doń – w dniu 3 grudnia 2008 r. Komisja Wspólnot Europejskich opublikowała Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady zatytułowany *Partnerstwo wschodnie*.⁵⁸

Rodowodu idei Partnerstwa Wschodniego UE doszukiwać się można w ukształtowanej przez lata minionej realnej potrzebie wzmocnienia oferty europejskiej na kierunku wschodnim oraz w przemianie polityki zagranicznej Rosji wobec swych sąsiadów na przestrzeni ostatnich kilku lat.

W założeniu Partnerstwo Wschodnie powinno bazować na EPS, wykraczając jednak ponad jej obecny kształt, potwierdzając, z jednej strony, zasadę zróżnicowania w stosunku do sąsiadów, zgodnie z EPS, z drugiej wzmocnienie pomiędzy nimi i UE więzi horyzontalnych. W tym kontekście zaproponowano:

- pogłębienie współpracy dwustronnej, gdzie oferta głębszej integracji z UE powinna obejmować wszystkich partnerów wschodnich. W pierwszej kolejności skorzystałaby z tego Ukraina; kolejne państwa dołączałyby w zależności od ambicji i osiągnięć.
- stworzenie stałej formuły współpracy wielostronnej, komplementarnej wobec istniejących schematów współpracy regionalnej.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli, w dniach 19–20 marca 2009 r. uzgodniono oświadczenie w sprawie uruchomienia Partnerstwa Wschodniego.⁵⁹ Ujęto je w załączniku nr 2. Wskazano tam, że promowanie wśród wschodnich sąsiadów stabilności, dobrych rządów i rozwoju gospodarczego ma dla Unii Europejskiej znaczenie strategiczne. Dlatego UE jest żywotnie zainteresowana zacieśnianiem stosunków ze swoimi partnerami wschodnimi – Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Republiką Mołdowy i Ukrainą, czemu służyć ma właśnie propozycja stworzenia wraz z tymi krajami ambitnego – w ocenie propagatorów – Partnerstwa Wschod-

⁵⁸ Patrz.: tamże, KOM(2008) 823 wersja ostateczna.

⁵⁹ *Konkluzje Prezydencji*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela – 20 marca 2009 r., CONCL 1, 7880/09.

niego. To ostatnie powinno zdecydowanie wzmocnić politykę UE wobec jej wschodnich partnerów – przez dążenie do stworzenia warunków niezbędnych do stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej oraz przez wypracowanie konkretnego wschodniego wymiaru europejskiej polityki sąsiedztwa. Aby to osiągnąć, Partnerstwo Wschodnie dążyć ma do wspierania reform politycznych i społeczno-gospodarczych, ułatwiając zbliżenie i konwergencję z Unią Europejską. W tym samym duchu Partnerstwo Wschodnie będzie przyczyniać się do budowy zaufania i zacieśnienia stosunków między wspomnianymi sześcioma partnerami wschodnimi. Rada Europejska skonkludowała ponadto, że prace w ramach Partnerstwa Wschodniego będą prowadzone z poszanowaniem aspiracji poszczególnych krajów uczestniczących odnośnie do ich przyszłych stosunków z Unią Europejską, na zasadach wspólnej odpowiedzialności, zróżnicowania i uwarunkowania. Przyjęto, że u podstaw partnerstwa będą leżały wspólne wartości, takie jak demokracja, praworządność i poszanowanie praw człowieka, a także zasady gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów. Rosnące zaangażowanie Unii Europejskiej – w zamyśle twórców – będzie miało charakter zgodny z głównymi celami Partnerstwa Wschodniego i będzie uzależnione od postępów osiąganych przez poszczególnych partnerów. Zwiększone wsparcie finansowe – zgodnie z wnioskiem Komisji wynoszące 600 mln EUR na okres do roku 2013 – zostanie udzielone z poszanowaniem zasobów dostępnych w wieloletnich ramach finansowych, w tym odpowiednich marginesach. Wyraźnie podkreślono, że nie kreuje się tu nowego funduszu czy instrumentarium finansowego. Partnerstwo Wschodnie ma być skutecznym uzupełnieniem realizowanych już inicjatyw regionalnych w sąsiedztwie Unii Europejskiej, w szczególności synergii czarnomorskiej. W odniesieniu do tej ostatniej Rada Europejska podkreśla pozytywne zaangażowanie Unii Europejskiej, odnotowując jednocześnie, że o ile punkt ciężkości owej synergii spoczywa na współpracy regionalnej w obszarze czarnomorskim, o tyle Partnerstwo Wschodnie kładzie nacisk na zbliżenie i doprowadzi do wzmocnienia powiązań między krajami partnerskimi a UE, przy – co najmniej – neutralnym oddziaływaniu na współpracę między UE a państwami trzecimi. W tym przypadku aż nadto wiadomo, że chodzi o Rosję.

Rada Europejska założyła, że współpraca dwustronna w ramach Partnerstwa Wschodniego powinna stać się fundamentem nowych układów o stowarzyszeniu między UE a tymi partnerami, którzy poczynili wystarczające postępy w urzeczywistnianiu zasad gospodarki rynkowej, zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów oraz wartości takich jak: demokracja, praworządność i poszanowanie praw człowieka i którzy wyrażają wolę i mają możliwość wypełnienia wynikających stąd zobowiązań – między innymi utworzenia lub przyjęcia za cel kreacji głębokich i rozległych obszarów wolnego handlu. Realizowane przez Unię Europejską kompleksowe programy tworzenia instytucji mają – w założeniu – pomóc krajom uczestniczącym poprawić zdolności administracyjne. Partnerstwo Wschodnie

ma promować mobilność obywateli krajów partnerskich za pomocą umów o ułatwieniach wizowych i readmisji. Zgodnie z globalnym podejściem do kwestii migracji – UE powinna także podjąć stopniowe kroki w kierunku pełnej liberalizacji reżimu wizowego jako celu długofalowego w relacjach z poszczególnymi krajami partnerskimi i w indywidualnie dostosowany sposób, pod warunkiem, że spełnione zostaną wymogi dobrze zarządzanej i bezpiecznej mobilności. Partnerstwo Wschodnie dążyć ma do zacieśnienia współpracy ze wszystkimi uczestnikami w zakresie bezpieczeństwa energetycznego w odniesieniu do długoterminowych dostaw i tranzytu energii, m.in. przez lepsze uregulowania i efektywność energetyczną. W ten sposób partnerom zostaną oddane do dyspozycji doświadczenie i wiedza UE w zakresie polityk rozwoju gospodarczego.

Wielostronne ramy Partnerstwa Wschodniego umożliwić zaś mają działania w zakresie współpracy i dialogu, służące celom partnerstwa. Partnerstwo powinno być realizowane na podstawie wspólnych decyzji państw członkowskich UE i partnerów wschodnich, bez uszczerbku dla autonomii decyzyjnej UE. Rada Europejska zaproponowała więc odbywanie regularnych posiedzeń – z zasady co dwa lata – na szczeblu szefów państw lub rządów Partnerstwa Wschodniego oraz – raz na rok – na szczeblu ministrów spraw zagranicznych. Zarekomendowała też utworzenie czterech platform tematycznych, zgodne z głównymi dziedzinami współpracy (1) demokracja, dobre rządy i stabilność; 2) integracja gospodarcza i konwergencja w zakresie polityk UE; 3) bezpieczeństwo energetyczne; oraz 4) kontakty między narodami). Rada Europejska wsparła również uruchamianie sztandarowych inicjatyw, aby nadać partnerstwu dynamiczny bieg i konkretną treść, zaznaczając, że oczekuje z zainteresowaniem wczesnych dyskusji z partnerami. Państwa trzecie będą się kwalifikowały do uczestnictwa w konkretnych projektach, działaniach i spotkaniach platform tematycznych, jeżeli będzie się to przyczyniało do osiągnięcia celów poszczególnych działań oraz celów ogólnych Partnerstwa Wschodniego na podstawie zindywidualizowanych kryteriów.

W ujęciu instytucjonalno-podmiotowym – Partnerstwo Wschodnie będzie się angażowało w działania z szerokim spektrum podmiotów, m.in. z ministerstwami i organami rządowymi, parlamentami, społeczeństwem obywatelskim, organizacjami międzynarodowymi, instytucjami finansowymi i sektorem prywatnym.

Na koniec Rada Europejska upoważniła Komisję Europejską, by ta – mając za podstawę cytowany dokument – przeprowadziła niezbędne konsultacje z partnerami wschodnimi na potrzeby przygotowania wspólnego oświadczenia w sprawie Partnerstwa Wschodniego, które zostało przyjęte w Pradze, na szczycie inicjującym Partnerstwo Wschodnie w dniu 7 maja 2009 r.

O związkach Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej z samostanowieniem

Prace przygotowawcze nad Partnerstwem Wschodnim Unii Europejskiej oraz przyjęte dotąd oficjalne oświadczenia instytucji UE uznają słabość dotychczasowych prób sformatowania relacji ze wschodnimi sąsiadami, przy towarzyszącej jej sceptycznej lub niekiedy negatywnej postawie Rosji. Ta ostatnia (a wcześniej ZSRR) skutecznie deformowała samostanowienie nowo powstałych państw w jej niegdyśjszej strefie wpływów, ujęte jako klasyczna koncepcja prawnomiędzynarodowa.⁶⁰ Partnerstwo Wschodnie pomyślano więc jako przeciwwagę dla deformującej samostanowienie interwencyjnej doktryny strefy wpływów, która znacząco ogranicza dążenia emnypacyjne odnośnych państw. Komisja Europejska przedkładając (o czym była już mowa) założenia Partnerstwa Wschodniego Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – zwróciła uwagę opinii publicznej na problem traktowany dotąd pobieżnie lub zgoła koniunkturalnie. Chodzi mianowicie o podejście do własnej państwowości oraz politykę zagraniczną (w tym ewentualnie integracyjną) państw, do których skierowane jest PW. Nietrudno zauważyć, że determinantem w obu przypadkach jest głównie ich postradziecki rodowód i lokalizacja w nieformalnej, acz odczuwalnej – strefie wpływów głównego sukcesora ZSRR – Rosji. Taka sytuacja uniemożliwia nie tylko swobodną decyzyjność wskazanych państw w stosunkach międzynarodowych, ale także stwarza mimowolny nierzadko impas w implementacji takich koncepcji, jak wolny rynek, konkurencja, a nawet prawa człowieka. Partnerstwo Wschodnie UE stwarza istotną przeciwwagę dla owej sytuacji, promując pośrednio europejską koncepcję samostanowienia *sensu largo*.

Można zakładać, że państwa, wobec których zaadresowano Partnerstwo Wschodnie UE – chcąc korzystać z przewidzianych w nim funduszy oraz licząc na korzystną współpracę gospodarczą w ogóle – rozpoczną „europeizację” *expressis verbis* lub raczej pośrednio. Unia zapewne będzie konsekwentnie kładła nacisk na prawa człowieka, ochronę mniejszości, zrównoważone wykorzystanie bogactw naturalnych itp. Nawet jeśli efekt nie będzie od razu satysfakcjonujący, ba! – nawet gdy będzie zgoła skromny – ważne jest, że ma duże szanse nastąpić. Tak się bowiem składa, że w praktyce międzynarodowej – społeczne procesy emnypacyjne na ogół potrzebowały jedynie impulsu, by ruszyć z miejsca i niepowstrzymanie, choć nieraz wolno – toczyć się progresywnie. Ważne, aby impuls był optymalny. Praktyka pokaże – czy można tak rzec o Partnerstwie Wschodnim Unii Europejskiej. A doktryna?

W doktrynie póki co – trudno o miarodajne odniesienia bibliograficzne do tematycznej literatury, przynajmniej w ujęciu samoistnym. Przed-

⁶⁰ Na temat tej ostatniej pisałem m. in. w: *Samostanowienie w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001.

sięwzięcie jest absolutnie nowe i naukowo „dziewicze”. Nie znaczy to bynajmniej, że badacz musi je obserwować, wyczekując upływu „stosownego czasu”. Badacz może i powinien badać PW, jednak przez pryzmat koncepcji klasycznych, zweryfikowanych naukowo. W ten sposób uzyskuje się niekwestionowany układ odniesienia. Bez wątplenia – samostanowienie (czy jego europejska koncepcja) może pełnić taką rolę względem PW. To ostatnie oparcie znajduje głównie w dokumentach, publicystyce popularnonaukowej i opiniach kreatorów politycznych. Tu istotne znaczenie ma polski wkład w koncepcję PW, co wydaje się dodatkowo uwiarygodniać badania krajowej doktryny. Publikacje polskie i zagraniczne na temat samostanowienia w prawie międzynarodowym nie odnoszą się – lub nie uwzględniają całokształtu – wpływu integracji europejskiej na procesy państwowotwórcze, integracyjne czy koncepcję państwa w Europie Wschodniej i na południowym Kaukazie. Z powodu braku odpowiednich źródeł nieodzowne wydają się gruntowne badania tej sfery integracji europejskiej i stosowne publikacje. Bez wątplenia zadaniem nauki jest wyjaśnianie społeczeństwu – w możliwie prosty sposób – tego, co słabo poznane i skomplikowane. Dlatego też analiza oddziaływania PW na samostanowienie w Europie Wschodniej i na południowym Kaukazie powinna dotrzeć nie tylko do naukowców, ale i społeczeństwa.

SELF-DETERMINATION AND THE EASTERN PARTNERSHIP OF EUROPEAN UNION. A CONTRIBUTION TO THE DISCUSSION

Key words: Eastern Partnership, self-determination, Russian sphere of influence.

Summary

The latest initiative of the Polish-Swedish cooperation concerning the European Union's post-Soviet countries has been recognized as the Eastern Partnership. It is extended to Ukraine, Moldova, Georgia, Armenia and Azerbaijan, and conditionally Belarus. It includes multi-faceted cooperation, stimulating resource of considerable financial funds. Subjects as economy and governments' policy, environmental protection and human rights, and far more, have been entered there in a sustainable way. All of them remain of special importance to the Eastern Partnership. They are to condition and verify other areas. It seems that the EP concept makers, in a discreet way, made self-determination a tool of self-sanitation in the countries to which it is addressed. It is clear that the classic shape of self-determination has been deformed (whether voluntarily or unintentionally) for the purpose of legitimization in the Russian sphere of influence. EP is an initiative that does not challenge this directly, but indirectly, it certainly can bring reconstruction of the *status quo*. That is with certain assumptions made. As always, the real effects will reveal when put in practice.